

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

Competenza per materia del giudice di pace - Sussistenza - Sanzione per la rimozione in danno di cartelli pubblicitari abusivi In tema di sanzioni amministrative, il combinato disposto degli artt. 205 cod. strada e 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuisce al giudice di pace la competenza per materia sulle opposizioni alle sanzioni irrogate per violazione del codice della strada. Ne consegue che, qualora venga irrogata la sanzione di cui all'art. 23, comma 13-quater, cod. strada - concernente il pagamento delle spese sostenute per la rimozione in danno di cartelli pubblicitari abusivi installati su suolo demaniale - essa deve ritenersi accessoria rispetto alla sanzione di cui al comma 11 del medesimo art. 23; pertanto, il relativo giudizio di opposizione è di competenza del giudice di pace, a nulla rilevando che, trattandosi di una pluralità di singoli illeciti ricompresi in un'unica ordinanza-ingiunzione, ne risulti superato il limite di valore della competenza di detto giudice. Corte di Cassazione, Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 27846 del 20/12/2011

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada - Competenza per materia del giudice di pace - Sussistenza - Sanzione per la rimozione in danno di cartelli pubblicitari abusivi

In tema di sanzioni amministrative, il combinato disposto degli artt. 205 cod. strada e 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, attribuisce al giudice di pace la competenza per materia sulle opposizioni alle sanzioni irrogate per violazione del codice della strada. Ne consegue che, qualora venga irrogata la sanzione di cui all'art. 23, comma 13-quater, cod. strada - concernente il pagamento delle spese sostenute per la rimozione in danno di cartelli pubblicitari abusivi installati su suolo demaniale - essa deve ritenersi accessoria rispetto alla sanzione di cui al comma 11 del medesimo art. 23; pertanto, il relativo giudizio di opposizione è di competenza del giudice di pace, a nulla rilevando che, trattandosi di una pluralità di singoli illeciti ricompresi in un'unica ordinanza-ingiunzione, ne risulti superato il limite di valore della competenza di detto giudice. Corte di Cassazione, Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 27846 del 20/12/2011

Corte di Cassazione, Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 27846 del 20/12/2011

RITENUTO IN FATTO

che la S.r.l. NDP Ad.. ha proposto innanzi al Giudice di pace di Roma opposizione ad ordinanza-ingiunzione per Euro 25.754,95, emessa nei suoi confronti dal Prefetto su determinazione dirigenziale del Comune di Roma per recupero di pari somma, occorsa per provvedere d'ufficio alla rimozione e alla custodia di n. 43 impianti pubblicitari abusivi;

che l'adito Giudice di pace, sulla considerazione che "il provvedimento emesso dall'ente proprietario della strada in applicazione dell'art. 23 C.d.S., comma 13 quater ha carattere autonomo ed esclusivamente ripristinatorio, funzionalmente indipendente da eventuale irrogazione di sanzioni amministrative connesse ad illeciti commessi nell'installazione e/o nell'utilizzo degli impianti pubblicitari colpiti dallo specifico provvedimento", ritenendo trattarsi di causa ordinaria, ha declinato la propria competenza per valore ed ha indicato la competenza del Tribunale capitolino;

che quest'ultimo, innanzi al quale il giudizio è stato riassunto, ha sollevato conflitto declinando,

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

a sua volta, la propria competenza sulla considerazione che, trattandosi d'opposizione in materia regolata dal codice della strada, competente fosse il Giudice di pace; che, essendosi ravvisate le condizioni per la trattazione del ricorso ai sensi dell'art. 380-bis cod. proc. civ., è stata redatta la prescritta relazione, che è stata notificata alle parti e comunicata al Pubblico Ministero.

CONSIDERATO IN DIRITTO

che il precedente relatore designato ha formulato la seguente proposta di decisione:

"(...) L'istanza è fondata.

Le SS.UU. di questa Corte hanno avuto ripetutamente evidenziato che (e pluribus, ordinanza 16.4.09 n. 8989):

Le sanzioni amministrative per violazioni riguardanti l'effettuazione della pubblicità sulle (o in prossimità delle) strade sono regolate in generale dal D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 24 e successive modificazioni.

Il citato art. 24 prevede che all'illecito contestato conseguano sia le sanzioni pecuniarie sia l'obbligo di rimozione, che, peraltro, può essere ingiunto con procedimento distinto da quello che eroga la sanzione pecunaria (Cass. 19.4.02 n. 5709), indiscusso essendo che non può essere considerata sanzione accessoria l'ordine di cessazione di un'attività illecita (Cass. SS.UU. 7.12.99 n. 858, 13.2.99 n. 59), quale deve ritenersi vada qualificata l'abusiva installazione di impianti pubblicitari, con conseguente generale impugnabilità innanzi all'A.G.A. Giurisdizione che, peraltro, non può essere riconosciuta in materia di pubblicità sulle strade o in vista di esse, dacché il codice della strada, di cui al D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ha introdotto al riguardo, all'art. 23, una disciplina particolare che, sulla base del principio di specialità, prevale sulla richiamata disciplina generale.

Per la violazione delle disposizioni contenute nel detto articolo e di quelle regolamentari, il testo originario (commi 11, 12 e 13) prevedeva sanzioni amministrative pecuniarie e la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo, a carico dell'autore ed a proprie spese, di rimuovere le opere abusive, richiamando a tal fine la particolare procedura di cui al capo 1^o, sezione 2^o, del titolo 6^o, in specie l'art. 211. Dalla qual norma si dispone che avverso l'accertamento della violazione e l'applicazione delle sanzioni pecuniarie ed accessoria della rimozione, può essere proposto ricorso al Prefetto, il quale, ove lo rigetti (come pure ove ricorso non sia proposto) può ordinare al trasgressore l'adempimento dell'obbligo di rimozione; ove questi non provveda nel termine stabilito, il Prefetto da facoltà all'ente proprietario di compiere, in danno, le opere necessarie.

Il rimedio giudiziale contro l'ordinanza-ingiunzione, anche in ordine alla sola sanzione accessoria, è costituito dall'opposizione di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 22 e segg. (ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 211 C.d.S., comma 7 e art. 205 C.d.S.). Il sistema normativo di cui ai predetti commi è stato

sostanzialmente modificato dalla L. 7 dicembre 1999, n. 472, art. 20 nell'intento, reso palese dai lavori parlamentari, di rendere più efficace la lotta all'abusivismo "dei mezzi pubblicitari che si affastellano lungo le nostre strade e che deturpano l'ambiente e il paesaggio, creando pericolo per la circolazione".

Sono gli enti proprietari, per le strade di rispettiva competenza, ad assicurare il rispetto delle

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

disposizioni in materia. Accanto alle sanzioni amministrative pecuniarie, è previsto l'obbligo, per l'ente proprietario della strada, di diffidare i soggetti responsabili a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese e, decorso inutilmente il termine previsto, d'effettuare direttamente la rimozione, ponendo il relativo onere a carico dell'autore della violazione.

Nel caso in cui l'installazione dei mezzi pubblicitari sia realizzata su suolo demaniale ovvero rientrante nel patrimonio degli enti proprietari delle strade, o nel caso in cui la loro ubicazione lungo le strade e le zone di pertinenza costituisca pericolo per la circolazione, è previsto, inoltre, che l'ente proprietario, senza previa diffida, esegua senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario, trasmettendo quindi la nota delle spese sostenute al Prefetto, che emette ordinanza-ingiunzione di pagamento. Sostiene la ricorrente che la riforma legislativa avrebbe comportato un potere di rimozione (in particolare quello di cui al comma 13 quater) disgiunto dal potere d'applicare le sanzioni pecuniarie, tesi che sarebbe avvalorata dal mancato richiamo alla procedura di cui al cit. art. 211; tratterebbesi, quindi, d'un potere pubblicistico d'autotutela, a fronte del cui esercizio sarebbe data la sola possibilità di tutela dell'interesse legittimo innanzi al giudice amministrativo. Costituisce, per contro, principio ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che ove, in relazione ad un'infrazione amministrativa, siano previste cumulativamente una sanzione pecunaria ed una sanzione ripristinatoria, conseguente di diritto all'applicazione della prima, sussista, a norma della L. n. 689 del 1981, la giurisdizione del giudice ordinario sull'opposizione al provvedimento sanzionatorio anche nell'ipotesi in cui si controverta in ordine alla sola sanzione ripristinatoria (e pluribus Cass. 17.7.06 n. 16128, 23.7.02 n. 10790, 25.5.01 n. 223 ed, implicitamente, 12.1.06 n. 461, 27.8.07 n. 18061, talune delle quali relative proprio alla rimozione dei mezzi pubblicitari). Si rileva, infatti, che quando alla misura amministrativa di tipo ripristinatorio si accompagni la sanzione pecunaria, se il potere d'infliggere entrambi i tipi di sanzione è previsto dall'ordinamento come alternativo, la posizione soggettiva del privato destinatario ha consistenza d'interesse legittimo, in quanto investe la legittimità del concreto esercizio del potere autoritativo da parte dell'Amministrazione medesima e la valutazione della scelta da questa operata tra la sanzione pecunaria e quella ripristinatoria; questa, infatti, non assume, in tal caso, il carattere dell'accessorietà ma si configura quale sanzione principale di natura riparatoria dell'interesse lesso, ed è quella pecunaria a restare attratta nell'area del discrezionale potere di governo e di tutela dell'interesse pubblico cui attiene la prima.

Quando, invece, la disposizione normativa prescriva cumulativamente entrambe dette sanzioni, anche quella ripristinatoria è ricollegata al verificarsi concreto della fattispecie legale, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine alla sua applicabilità, con la conseguenza che la contestazione da parte dell'intimato si risolve nel dedurre il proprio diritto soggettivo a non subire la misura repressiva.

Nel caso di specie, è indubbio che l'art. 23, ed in particolare i commi 13, 13 bis ("trascorso il suddetto termine l'ente proprietario provvede ad effettuare la rimozione" - "chiunque viola le prescrizioni indicate al presente comma e al comma 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma ...") e 13 quater ("l'ente proprietario esegue senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario") prevedono obbligatoriamente il cumulo delle due sanzioni.

La circostanza, poi, che l'ordine di rimozione non venga più adottato con la procedura di cui all'art. 211 C.d.S. non rende incompatibile il sopravvenuto sistema sanzionatorio con la

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

disciplina prevista dalla L. n. 689 del 1981.

A conforto di tale conclusione può, anche, rilevarsi come il ricordato D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 24, comma 2 prevedesse già che fosse l'ente proprietario a disporre la rimozione degli impianti pubblicitari abusivi - eseguendo in danno nel caso d'inadempimento - con provvedimento impugnabile mediante l'opposizione prevista dalla L. n. 689 del 1981 (Cass. n. 5709/2002 cit.), e come le fattispecie prese in considerazione in alcune delle pure sopra ricordate pronunzie fossero attinenti proprio ad ordini di rimozione e riduzione in pristino adottati dal detto ente.

Deve ritenersi, pertanto, che la modifica introdotta con la L. n. 472 del 1999, art. 30 si sia limitata ad abbreviare il procedimento inteso alla rimozione dell'impianto pubblicitario (stante anche la possibile condizione di pericolo), senza incidere sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte e, di riflesso, sull'individuazione del giudice dotato di giurisdizione. Ne discende che le controversie riguardanti la materia relativa al divieto di collocare i mezzi pubblicitari, ai sensi del richiamato art. 23 C.d.S., sono devolute, anche per quanto attiene alla sola sanzione della rimozione della pubblicità abusiva, alla giurisdizione del giudice ordinario secondo il paradigma procedimentale fissato dalla L. n. 689 del 1981, art. 22 e segg. con la conseguenza che detto giudice, anche rispetto all'ordine di ripristino, è titolare di una giurisdizione piena, che gli consente di sindacare sia la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e la ritualità del relativo procedimento, sia la concreta individuazione delle modalità del ripristino e quantificazione della relativa spesa.

In tal senso, peraltro, si sono ripetutamente pronunziate queste Sezioni Unite, tra le altre, con le recenti decisioni n. 16128 del 2006, 13230 del 2007, 27334 del 2008.

Dalle quali si è anche evidenziato che l'installazione d'impianti pubblicitari su strade facenti parte del demanio o del patrimonio pubblico ovvero in guisa da costituire pericolo per la circolazione, se comporta la rimozione "senza indugio" ad opera del proprietario della strada in danno del proprietario di tali impianti ai sensi dell'art. 23 C.d.S., comma 13 quater, deve evidentemente considerarsi vietata e, quindi, tale da comportare anche la sanzione amministrativa di cui al cit. art. comma 11, prevista per "chiunque viola le disposizioni del presente articolo".

La mancata espressa previsione dell'applicabilità della sanzione è verosimilmente da ascrivere ad un difetto di coordinamento dovuto al fatto che il comma 13 quater, è stato aggiunto successivamente. Diversamente opinando, si avrebbe l'assurda conseguenza che l'apposizione dei manufatti di cui all'art. 23 C.d.S., comma 1, lungo le strade o in vista di esse sarebbe assoggettata sia a sanzione amministrativa che all'ulteriore sanzione di cui al comma 13 bis, in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, mentre la collocazione di manufatti su suolo demaniale o patrimoniale ovvero in modo che rechi pericolo alla circolazione, come previsto dal comma 13 quater, (comportamento illegittimo di maggiore gravità) sarebbe sanzionata dalla sola rimozione a spese del contravventore. Per il che si è ritenuto essere anche l'ingiunzione per il pagamento della rimozione in danno un accessorio alla sanzione amministrativa, cui è consentito reagire innanzi al Giudice ordinario secondo il procedimento di cui alla L. n. 689 del 1981".

La diversa opinione espressa dal G.d.P. nella presente controversia con l'ordinanza 16.9.05 è, dunque, inesatta. Avuto, poi, riguardo ai criteri di competenza in materia di sanzioni amministrative, la primitiva competenza del giudice di pace, prevista dal D.Lgs. n. 285 del 1992,

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

art. 205 venuta meno per effetto del D.L. 18 ottobre 1995, n. 435, art. 1 convertito nella L. n. 534 del 1995, è stata prima ripristinata, in via generale, con il D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 98 che ha aggiunto la L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 bis - dal quale si prevede che l'opposizione avverso la ordinanza- ingiunzione sanzionatoria di qualsiasi illecito amministrativo si propone innanzi al giudice di pace, salvo la competenza del tribunale "se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a L. 30.000.000", ora Euro 15.493,00 - e successivamente, con disposizione di carattere speciale eppertanto derogatoria alla ricordata disciplina generale, innovata dall'art. 204 bis C.d.S. introdotto dalla L. 1 agosto 2003, n. 214, art. 4, comma 1 *septies*, di conversione con modifiche del D.L. 27 giugno 2003, n. 151. Come già ritenuto da questa Corte (Cass. 27.7.05 n. 15694, 24.9.07 n. 19598), "Trattasi, senza dubbio, della previsione di una ipotesi di competenza per materia, senza limite di valore, che resta tale anche senza la previsione expressa (come pretesa dal giudice remittente) che la competenza è assegnata "qualunque ne sia il valore", essendo la competenza per materia segnata, di regola, dalla natura del rapporto giuridico dedotto in giudizio e dovendosi fare riferimento al criterio del valore nel solo caso di competenza mista per (la stessa) materia, in cui il limite (di materia) per un giudice è costituito dalla (concorrente) competenza per materia assegnata, *ratione valoris*, (anche) ad altro organo giurisdizionale. È, perciò, evidente che, al fine di stabilire se ad un determinato giudice sia assegnata la competenza esclusiva *rations materiae* non si richiede la menzione del valore della causa e che, nel caso in cui tale menzione nella legge manchi, la competenza deve intendersi attribuita in via esclusiva, in ragione della natura del rapporto e senza limiti di valore. L'aggiunta delle parole "qualunque ne sia il valore" nell'art. 7 c.p.c., comma 2 non è resa necessaria dalla natura esclusiva della competenza per materia ma è giustificata da ragioni di chiarezza e di mera coordinazione linguistica con il comma 1 nel quale è attribuita al giudice di pace la competenza (appunto) mista con quella del Tribunale per le cause relative a beni mobili e ai danni da circolazione fino a determinati importi". Tale attribuzione della competenza per materia al giudice di pace in relazione alla natura della controversia resterebbe, d'altra parte, comunque insensibile anche alla previsione del cumulo delle domande di cui all'art. 10 c.p.c., comma 2 dacché, se una o più domande rientrano nella competenza per materia di un determinato giudice, esse non possono costituire addendi per la determinazione del valore della causa (Cass. 27.7.05 n. 15694, 24.9.07 n. 19598 citate); l'art. 104 c.p.c., nel prevedere la possibilità di proporre nei confronti della stessa parte più domande, non altrimenti connesse, nello stesso processo, non consente, per l'espresso richiamo all'art. 10 c.p.c., comma 2 la deroga alla competenza per materia, ma soltanto a quella per valore (Cass. 16.12.96 n. 11212; 23.8.02 n. 12459; 24.9.07 n. 19598).

Pertanto, atteso che la pretesa di rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione in danno della rimozione dei cartelli pubblicitari abusivi ha natura di sanzione accessoria e che la ricomprensione d'una pluralità di singoli illeciti (43) e delle relative sanzioni accessorie in un'unica ordinanza-ingiunzione non fa venir meno, qual che sia il valore complessivo delle sanzioni, la competenza esclusiva, in materia di sanzioni per violazioni al CdS, del giudice di pace, va, in definitiva, affermata la competenza del G.d.P. di Roma. Il ricorso può, dunque, essere deciso in camera di consiglio ai sensi degli artt. 380 bis e 375 c.p.c.;" che il Collegio condivide tale proposta di decisione; che, pertanto, deve dichiararsi la competenza del Giudice di pace di Roma, dinnanzi al quale la

Sanzioni amministrative in tema di violazioni del codice della strada

causa andrà riassunta nei termini di legge;
che non vi è luogo a provvedere sulle spese, trattandosi di procedimento per regolamento di competenza d'ufficio e non avendo le parti svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte dichiara la competenza del Giudice di pace di Roma;
riassunzione nei termini di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sesta Sezione Civile della Corte suprema di Cassazione, il 30 settembre 2011. Depositato in Cancelleria il 20 dicembre 2011

Documento pubblicato su ForoEuropeo - il portale del giurista - www.foroeuropeo.it
